

La méthodologie concertative du projet routier

M. TILLE

Assistant-doctorant, LAVOC

Ingénieur civil diplômé EPF-ETS, assistant-doctorant au Laboratoire des voies de circulation (LAVOC) de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, chargé de cours « Transport et route » à l'Ecole d'Ingénieurs et d'Architectes de Fribourg.

Ingénieur civil diplômé ETS en 1991, a travaillé en parallèle de ses études à l'EPFL auprès de la section « Etudes » du Bureau des Autoroutes de Fribourg. Après l'obtention de son diplôme EPF en 1996, travaille comme assistant au LAVOC et débute en 1997, sous la direction du professeur A.-G. Dumont, une thèse de doctorat intitulée « Génération et choix de variantes d'infrastructures routières – Actualisation des méthodes et prise en compte du développement durable ». En parallèle, participe activement à l'actualisation de l'enseignement des voies de circulation auprès des départements de Génie-civil et du Génie rural, notamment dans le domaine environnemental. Chargé de cours HES depuis 1998. A collaboré comme secrétaire à la recherche Faune-Traffics de 1997 à 1998.

Résumé

« Collaborer et réussir » ou « Se confronter et échouer », tel est le choix qui en résumé s'offre aux différents acteurs d'un projet routier. La réflexion menée ici commence par s'interroger sur les causes de la problématique des conflits existants. Après l'examen de la procédure, le jeu des différents acteurs est analysé. Tout ceci aboutit à une proposition d'idées simples, mais efficaces, pour mener un projet d'étude d'une manière concertée entre tous les intervenants. En conclusion, le débat est entamé sur les limites de cette méthode concertative, sans que ses défauts ne viennent finalement à refuser son usage.

Summary

In short, the choice which faces the various participants in a road project is "Collaborate and succeed" or "Fight and fail". Here we discuss first the causes of existing conflicts. After examining the procedure, the role of the various participants is analysed, leading to a proposition of simple but efficient ideas for running a study project in concert with all those involved. Finally, there is some discussion of the limits of this concertative method, although these disadvantages are not considered such as would prevent its use.

1. Une petite illustration...



"Nous devons apprendre à vivre ensemble comme des frères, ou nous mourrons ensemble comme des idiots"

Martin Luther King
Prix Nobel de la Paix 1964

Pourquoi cette illustration ?

Cette illustration ne semble pas au premier abord concerner le sujet développé dans cette intervention et pourtant, en s'attardant quelques instants pour entamer une réflexion, on peut constater qu'elle résume parfaitement la problématique qui nous intéresse, à savoir « Quelle est la meilleure manière de procéder dans toute entreprise humaine, ou un projet par extension, pour arriver au succès ? »

Au pied de cet escalier grimpant vers les sommets, ceux de la réussite il se doit, et dont la dynamique d'avancement est symbolisée par une flèche dirigée vers le haut, le duo présent dans cette image peut se poser la question de la façon idéale de progresser. Les marches sont hautes et semblent difficiles à franchir, la charge à porter est lourde, le chemin à parcourir est long, bref... parvenir au sommet ne sera visiblement pas une partie de plaisir.

S'entendre et réussir

Les deux hommes peuvent s'entendre sur un objectif commun : arriver ensemble au sommet en minimisant l'effort à fournir. Ils peuvent s'aider mutuellement à gravir chaque étape difficile dans un même élan et progresser vers un but identique, parfois avec lenteur tant l'obstacle est important, parfois avec rapidité tant leur collaboration est efficace. La montée rapide des marches est possible grâce à cet esprit de coopération où chacun aide l'autre pour atteindre un objectif commun. Il n'y a pas un vainqueur et un vaincu, il y a simplement une équipe gagnante.

Cette progression efficace menée ensemble dans un objectif partagé par tous est en quelque sorte une image « idéale » de l'entreprise humaine, voir utopique diront certains !

Se désunir et échouer

Au contraire de l'exemple vu précédemment, au pied de la difficulté, le duo peut s'entre-déchirer sur l'objectif à atteindre, refuser de s'aider à franchir les écueils, voire se gêner mutuellement. Le but de l'un peut être de gagner, d'arriver avant son adversaire, au lieu de son partenaire, ou même, dans le pire des cas, de participer à la défaite de l'autre. Le cynisme et l'égoïsme sont malheureusement des traits de caractère si humains ! Ce processus de conflits et de compétition entraîne une formidable débauche d'énergie et les efforts à fournir sont plus importants. La tension est à son comble et l'ambiance se dégrade rapidement. Qui plus est, la réalisation de l'objectif « Arriver au sommet » soit impossible à concrétiser tant la discorde a pris le dessus sur l'esprit de concorde.

Réflexion

Quelle parabole peut-on développer avec la thématique de cette intervention ?

Tout simplement, celle du bien de la collectivité et de la recherche de la collaboration franche et sincère mis en échec par les individualismes et l'esprit de confrontation. Et tout ceci, source d'un formidable gaspillage humain. On peut ainsi constater, sur la base de la réflexion engendrée par cette petite illustration, qu'il sera toujours plus facile de progresser à deux, ou à plusieurs par extension, en définissant un objectif commun et en surmontant *ensemble* les différents écueils qui jalonnent la conception et l'élaboration de toute entreprise humaine. Il peut y avoir ainsi plusieurs gagnants ! La politique de l'affrontement, de l'égoïsme et de la satisfaction de son propre besoin est purement stérile et n'est même pas gage d'atteinte de l'objectif.

Objectifs de l'intervention

Le cadre général de cette intervention sera celui du projet de réalisation d'une infrastructure routière, qui comprend de nombreux thèmes dont celui qui nous intéresse plus particulièrement : le domaine des mesures de protection liées à l'interaction entre les réseaux de la faune et les voies de circulation. Le but de mon intervention est d'établir une réflexion initiale sur la problématique du projet routier puis de proposer des outils et des méthodes permettant de le réaliser son étude (conception et dimensionnement) au mieux, ceci en intégrant d'une manière constructive l'ensemble des acteurs.

2. Problématique

Pourquoi proposer une méthodologie pour le projet routier ?

La proposition d'une méthodologie concertative pour l'élaboration du projet routier ne tient pas à un quelconque effet de mode ou à une volonté de réinventer la roue, mais plutôt à la constatation de l'existence de nombreux problèmes dans des cas pratiques passés ou existants. Il ne sert à rien de se voiler la face et d'embellir la situation : les projeteurs rencontrent de nombreux obstacles dans l'étude des projets routiers et notamment dans le domaine des mesures liées à la protection de la faune. De plus, quand les difficultés sont enfin résolues, elles ne le sont pas toujours de manière optimale et satisfaisante pour les différents acteurs du projet.

Chaque participant à cette conférence peut facilement citer un cas avec des complications ! La problématique du projet routier, qui tend à allonger les délais de planification et à faire exploser les coûts, devient un débat de société et suscite l'inquiétude du monde politique, ce qui a amené par exemple la Commission de gestion du Conseil national à publier un rapport fort instructif en 1997. (CGCN, 1997)

Les projets d'infrastructure routière ont tous des caractéristiques différentes, mais on peut remarquer que certaines difficultés sont récurrentes dans de multiples cas. Nous allons tenter ici de les cataloguer en quelques catégories principales.

Délais qui se rallongent

La planification d'un projet routier est un travail de longue haleine. Cependant, quand la durée d'étude d'un projet commence à s'exprimer en décennies et non plus en années, il apparaît de plus en plus difficile de réaliser une infrastructure tenant compte au mieux du contexte, qui se modifie plus rapidement que l'étude.

Issue incertaine

Quand le projet a une gestation si difficile, qu'il est bloqué dans de longues procédures juridiques, il arrive parfois que les initiateurs doivent l'abandonner ou fortement le modifier, quand bien même leur projet répondait à un besoin public.

Rapports conflictuels

L'état d'esprit des différents protagonistes est lamentable : rapports tendus, mauvaise foi, confiance rompue, défense des intérêts particuliers ou sectoriels au détriment du bien collectif, etc.. On assiste aussi trop souvent à des querelles entre des services administratifs censés défendre le même intérêt public (CGCN, p.17). Faute d'entente entre les acteurs du projet, les différends doivent se résoudre parfois devant la justice.

Guerre idéologique

Certains acteurs ne veulent même pas prendre la peine de participer au débat contradictoire et tente d'imposer leur vision de la société aux autres. Par exemple, dans le domaine des passages à faune, on assiste à de déroutants conflits d'experts, tenants d'écoles aux visions diamétralement opposées.

Intervention du pouvoir judiciaire

A cause du mauvais climat d'étude, la pesée des intérêts contradictoires échappe au domaine politique, qui base sa décision sur des éléments d'appréciations apportés par les techniciens, pour tomber dans le domaine judiciaire (CGCN, p.17). Ne dit-on pas généralement que « un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès » ?

Explosion des coûts

Même si l'augmentation des coûts des projets routiers ne peut être totalement imputée aux mesures de protection de l'environnement, des exemples comme celui de Chèvrefu (CGCN, p.17) où le coût de la mesure a été multiplié par cinq peut laisser songeur, surtout à l'époque où les finances publiques sont dans un état précaire. L'allongement de la procédure est aussi un facteur d'augmentation des coûts.

Solution insatisfaisante

Quand une solution est enfin trouvée, elle est le fruit d'un compromis, c'est à dire qu'elle reflète le rapport de force des acteurs. Ceci est une notion très différente de la recherche de l'optimum et n'aboutit pas forcément à une solution « idéale ». De plus, souvent la solution est viable à court terme mais le bilan à long terme, l'héritage laissé aux générations futures, n'est pas considéré (coût et facilité d'entretien par exemple).

Cette liste non exhaustive des principales difficultés rencontrées dans de nombreux projets d'infrastructure routière montre que la problématique est bien réelle et qu'il est nécessaire de proposer des solutions permettant de les résoudre au mieux.

3. Quelles causes ?

Sources de la problématique

On peut légitimement se poser la question de savoir si un projet routier en général, et un projet de mesures de protection de la faune en particulier, doit par définition forcément aboutir à une problématique pleine de difficultés génératrices de conflits. Assurément, la réponse est négative, mais force est de constater que cela n'est pas forcément le cas, pour de multiples causes qui sont à identifier.

On peut alors se poser la question suivante : « Quels sont les principaux facteurs qui reviennent le plus souvent comme source du problème, sachant que chaque projet a finalement ses propres caractéristiques ? » Répondre à cette question, c'est déjà poser les jalons des solutions.

On peut relever les principales causes de problématique suivantes, sans prétendre de nouveau à établir une liste exhaustive tant la diversité existe dans ce domaine !

Nombreux domaines affectés

Les projets d'infrastructures routières de part leur influences directes (emprise au sol notamment) et surtout indirectes (atteinte au paysage, fragmentation du territoire, bruit, etc.) sur l'environnement naturel et humain affectent, positivement ou négativement, de nombreux domaines, où interviennent autant d'acteurs différents.

Dans le cas des projets de mesures de protection faunistiques, il peut s'agir des domaines techniques (dimensions des ouvrages, matériaux, aménagements), faunistiques (défragmentation, comportement de la faune, végétation), de l'aménagement du territoire (agriculture, sylviculture, infrastructures de transport), du domaine du trafic (sécurité et confort des usagers), économiques (minimiser les coûts globaux), etc..

Ces domaines sous-tendent des objectifs divergents et parfois opposés. Il est difficile, voir impossible, de disposer d'un projet qui soit optimum pour chacun d'eux, d'où la nécessité d'avoir une vision multicritère et globale pour l'élaboration du projet.

Multiples acteurs

On entend par le terme de « acteur du projet » ou « main participant » (Knoepfel, 1997), l'ensemble des individus et des personnes morales qui participent à l'élaboration du projet ou qui gravitent autour de celui-ci, même avec un degré de participation nul. En fait, tout acteur du projet a une influence réelle ou potentielle sur celui-ci, qu'elle soit reconnue ou non.

Les multiples acteurs ont des cultures techniques différentes (l'ingénieur - l'écologue), des fonctions différentes (le praticien - l'universitaire) et des objectifs différents. Il est donc difficile de faire communiquer et se comprendre des acteurs qui évoluent dans des schémas de pensées distincts ou même opposés.

Pour le sujet qui nous intéresse dans cette conférence, deux acteurs sont tous particulièrement intéressants. Il s'agit des deux acteurs principaux du groupe d'étude d'un projet : l'ingénieur civil d'une part et l'écologue d'autre part. Nous reviendrons ensuite sur la problématique des acteurs du projet.

Société en évolution

La société actuelle est en pleine métamorphose et le sens des valeurs, les attentes sociales des individus, se modifie (Besnaïnou, 1999). Ainsi, le rapport hiérarchique du citoyen, qui s'émancipe et devient plus versatile, par rapport à l'autorité n'est plus aussi fort. La volonté de transparence des décisions et le besoin d'information est devenu important pour l'acceptabilité de tout projet d'envergure.

De ce fait, l'organisation de la société se modifie et le relais des désirs et des besoins des citoyens ne passe plus forcément à travers le système politique traditionnel (élus locaux) mais plutôt par le biais de réseaux d'organisations ou d'associations. Ces réseaux sont plus ou moins bien structurés et ils peuvent être permanents (associations de protection de l'environnement) ou n'exister que pour un seul projet particulier (association de riverains).

Nouveaux paradigmes

La prise de conscience environnementale, liée notamment aux effets sur l'environnement naturel et humain de la forte augmentation de la mobilité et du développement économique de la société libérale, faisant apparaître ainsi des limites à la croissance, favorise l'apparition de nouveaux paradigmes de modèle éthique de société, comme celui du développement durable associé à un niveau de vie de qualité.

La participation des citoyens aux projets d'infrastructures, par le biais de la concertation, est clairement un des éléments de ce nouveau paradigme. L'homme d'étude se doit d'intégrer dans son projet l'ensemble des acteurs concernés et la transparence des décisions est indispensable.

La mise en balance des intérêts contradictoires, qui est à baser sur un examen multicritère de la problématique, est aussi une partie intégrante du développement durable. Ceci limite les excès constatés dans le passé pour certains projets routiers où seul un aspect, économique ou environnemental, était considéré aux dépens d'autres intérêts. L'aspect multidisciplinaire amène aussi à intégrer différents acteurs.

Méthodes de travail inadaptées

Les méthodes de travail utilisées dans l'étude des projets routiers n'ont pas forcément suivi l'évolution des attentes des acteurs. Le manque de transparence de certaines décisions lors de l'élaboration du projet, la mauvaise volonté ou la difficulté des hommes d'études à communiquer avec des acteurs non techniques, l'utilisation de technologies d'information dépassées, sont autant d'éléments favorisant l'échec d'un projet.

La solidité et la qualité de certains projets laisse aussi à désirer : l'examen d'opportunité, basé sur les besoins à satisfaire, est souvent bâclé voir inexistant, les objectifs sont mal fixés ou ne le sont pas du tout, la prise en compte des aspects multidisciplinaires du projet est souvent mal réalisée, etc.. Il est ainsi plus facile de s'attaquer à un projet qui n'est pas complet, homogène et qui souffre de lacunes évidentes.

Procédure rigoureuse

Les projeteurs doivent évoluer dans un cadre de procédure législative très rigoureux (Cabioch, 1997), au risque sinon de voir leur opération être annulée pour vice de forme. Ainsi, la procédure, qui ne s'adapte que peu aux cas et qui n'a aucune souplesse, correspond de moins en moins aux attentes des acteurs, d'où source de multiples incompréhensions.

Comme on peut le remarquer, les sources de la problématique sont multiples et variées... C'est cette richesse des conflits potentiels qui fait finalement tout l'intérêt des projets routiers pour un projeteur : arriver à gérer au mieux son étude et désamorcer au plus tôt les conflits !

4. La procédure du projet routier

Définitions

La méthodologie dans le sens de l'ensemble des méthodes et des procédés de l'étude des projets routiers peut se décomposer en deux parties :

- la **procédure** qui est la marche à suivre pour arriver à un résultat (comment procéder ?). Le projet est organisé de manière rationnelle et progressive (on n'étudie pas les détails au niveau des avant-projets !)
- les **outils de travail** qui sont les moyens utilisés pour arriver à réaliser les différentes étapes de la procédure (concertation)

Phases du projet

La procédure à appliquer dépend du contexte du projet : cadre législatif, normes et directives concernées, acteurs impliqués, type et ampleur du projet, etc.. Il y a néanmoins des termes et des phases qui se retrouvent partout. Souvent cette procédure est très rigide (on n'échappe pas à la mise à l'enquête par exemple) et les acteurs doivent évoluer au mieux dans ce cadre fixe et souvent fort complexe.

On rencontre généralement les phases suivantes dans l'étude d'un projet routier, présentées dans l'ordre chronologique de leur apparition logique :

- **Examen d'opportunité du projet**, où les besoins sont analysés, les objectifs définis et la faisabilité du projet prouvée. En Suisse, notamment pour les Routes Nationales, cette phase d'étude est souvent lacunaire et insatisfaisante
- **Étude de planification**, où l'on génère des variantes respectant les objectifs et les contraintes
- **Avant-projet**, avec une génération de variantes suivie d'un choix multicritère
- **Projet définitif**, où la variante retenue est approfondie et mise à l'enquête publique
- **Exécution des travaux**, où l'infrastructure projetée est réalisée

Ces différentes phases d'étude peuvent être combinées selon l'importance du projet. Logiquement, chaque étape se base sur les résultats et les décisions des étapes précédentes. En cas de modification du contexte d'étude, des retours en arrière dans des phases de projet antérieures sont possibles. Cependant, trop souvent, ces rétroactions sont le fruit d'études antérieures de qualité insatisfaisantes et ne répondant pas à certaines questions essentielles.

Une nouvelle procédure ?

Au vu de la problématique décrite auparavant, on peut se demander s'il est nécessaire de proposer une autre organisation du projet telle que nous la connaissons actuellement. Cette interrogation amène d'importantes réflexions sur la validité et l'intérêt de ce qui existe. Faut-il vraiment tout bouleverser, en créant de nouvelles procédures, ou au contraire partir d'un état existant que l'on tendrait à améliorer par des apports plus ponctuels ? La seconde solution est préférable, car modifier des structures législatives est un travail de longue haleine. Pour assurer le succès de nouvelles méthodes de travail, nous proposons plutôt de procéder par petites touches ponctuelles, d'apparence anodine, mais qui auront plus d'effet qu'une importante réforme.

Les cadre législatifs et procéduraux actuels ne sont pas forcément mauvais. Il faut simplement proposer, en les optimisant au contexte du projet routier, des outils et méthodes de travail permettant d'évoluer au mieux en leur sein.

5. Les acteurs du projet

Comme nous l'avons vu auparavant, le projet routier concerne de nombreux acteurs aux caractéristiques bien différentes.

Acteur humaniste ou acteurs spécialistes ?

Le temps du projecteur « despote éclairé » pouvant évaluer et synthétiser isolément l'ensemble des objectifs et des contraintes et ainsi résoudre une problématique en tenant compte des multiples avis divergents est révolu. On ne peut plus travailler, si l'on prétend réaliser un ouvrage pour le bien de la collectivité, d'une manière individuelle et prétendre ainsi à l'excellence. Il est nécessaire de travailler en groupe. Cette remarque est valable pour l'ensemble des acteurs, car trop souvent certains prétendent apporter une solution définitive à une problématique complexe. Nul ne peut avoir la prétention de maîtriser l'ensemble des multiples aspects d'un projet.

Je décrirais les acteurs en répondant à trois questions simples : qui, quand et comment ?

Qui sont les acteurs ?

On peut classer les acteurs intervenant dans l'étude d'un projet d'infrastructure routière, comportant des mesures de protection de la faune, dans les catégories suivantes :

- le **décideur** est l'autorité qui finance le projet. Dans le cadre des mesures de protection faunistiques, il s'agit essentiellement d'une administration publique chargée du domaine (le service des routes, voire éventuellement le service de la faune) et qui sera le futur propriétaire de l'aménagement. Sur la base du besoin constaté ou supposé, le décideur donne l'impulsion au projet.
- les **acteurs techniques** : ingénieur civil, ingénieur du trafic, écologue, ingénieur rural, ingénieur agronome, ingénieur forestier, etc.. Ces acteurs techniques composent le « **Groupe d'étude** » (G.E.) qui reçoit mandat de la part du décideur pour étudier la faisabilité d'une mesure de protection et la concevoir et la dimensionner cas échéant. Par ses travaux, le G.E. prépare des éléments d'aide à la décision pour le décideur.
- les **acteurs administratifs** : Service de la faune, des transports, de l'agriculture, de la chasse, des forêts, de l'aménagement du territoire, etc.. Ces acteurs ont pour but de vérifier la conformité des mesures de protection avec les lois, les ordonnances, les plans directeurs, etc..
- le « **public** » : riverains, chasseurs, promeneurs, etc.. Ce public est concerné par les effets de la route et de la mesure de protection sur ses activités sociales.
- les **acteurs économiques** : agriculteurs, exploitants forestiers, tourisme, etc.. Ces acteurs sont concernés par les effets de la route et de la mesure de protection sur leurs activités économiques.
- les **organisations non gouvernementales** (O.N.G.) : associations de protection de l'environnement, association d'intérêt temporaire, etc.. Les O.N.G. ont pour but de défendre un idéal de société partagé par de nombreux citoyens et non représentés par le biais des institutions actuelles. Elles sont reconnues dans le droit suisse comme étant d'utilité publique.
- les **politiques** : confédération, canton, autorités communales, etc.

Il est intéressant de constater que dans le cas des mesures de protection de la faune, le public-cible principal, les animaux en l'occurrence, n'est pas représenté pour d'évidentes raisons. Il est « défendu » par certains services administratifs ou par des O.N.G. On peut, certes dans une moindre mesure, tirer un parallèle avec les usagers de la route qui sont très rarement des acteurs directs du projet. En effet, les acteurs sont souvent les individus de la région du projet, tandis que les utilisateurs de la route sont souvent externes à la zone d'étude.

Les rapports entre les acteurs

Dans toute problématique environnementale, et les mesures de protection faunistiques en font clairement partie, on peut résumer les rapports de forces existants entre les acteurs en utilisant la notion du **triangle de fer** définie par (Knoepfel, 1993). Les sommets du triangle représentent les acteurs et les côtés, les rapports de force entre ceux-ci. Selon les cas, ce schéma peut éclater en 4-5 voire 6 acteurs.

Dans le cas des mesures de protection de la faune, on peut identifier cinq catégories d'acteurs, différentes de la classification précédemment établie :

1. Acteur étatique routier : décideur et groupe d'étude
2. Acteur étatique environnemental : service de la faune
3. Organisations non gouvernementales : associations de protection de l'environnement
4. Public : riverains
5. Utilisateurs de l'infrastructure : acteurs économiques, usagers

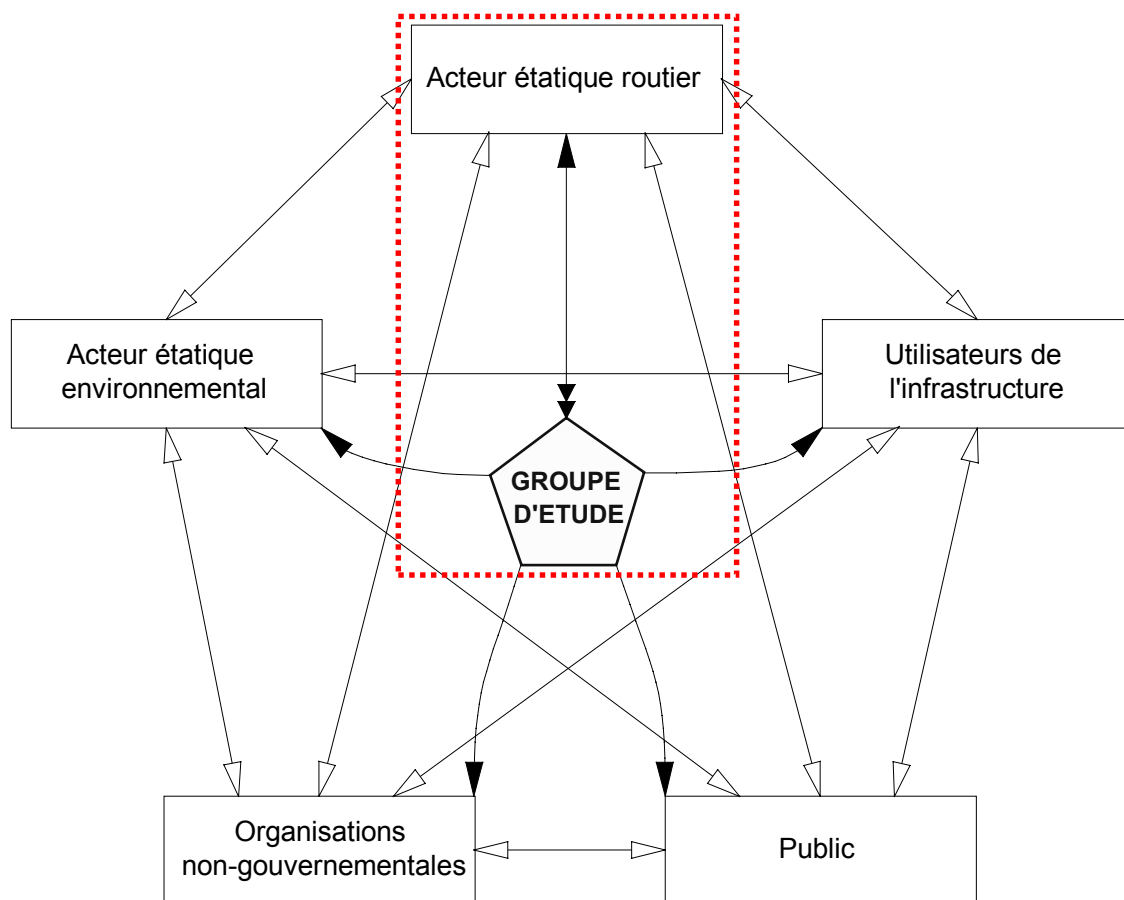


Schéma des rapports entre les acteurs

La position du G.E. au sein de ce schéma est intéressante. Pour des raisons de commodité, le G.E. a été intégré au sein de la catégorie « Acteur étatique routier » car il agit sous mandat du décideur.

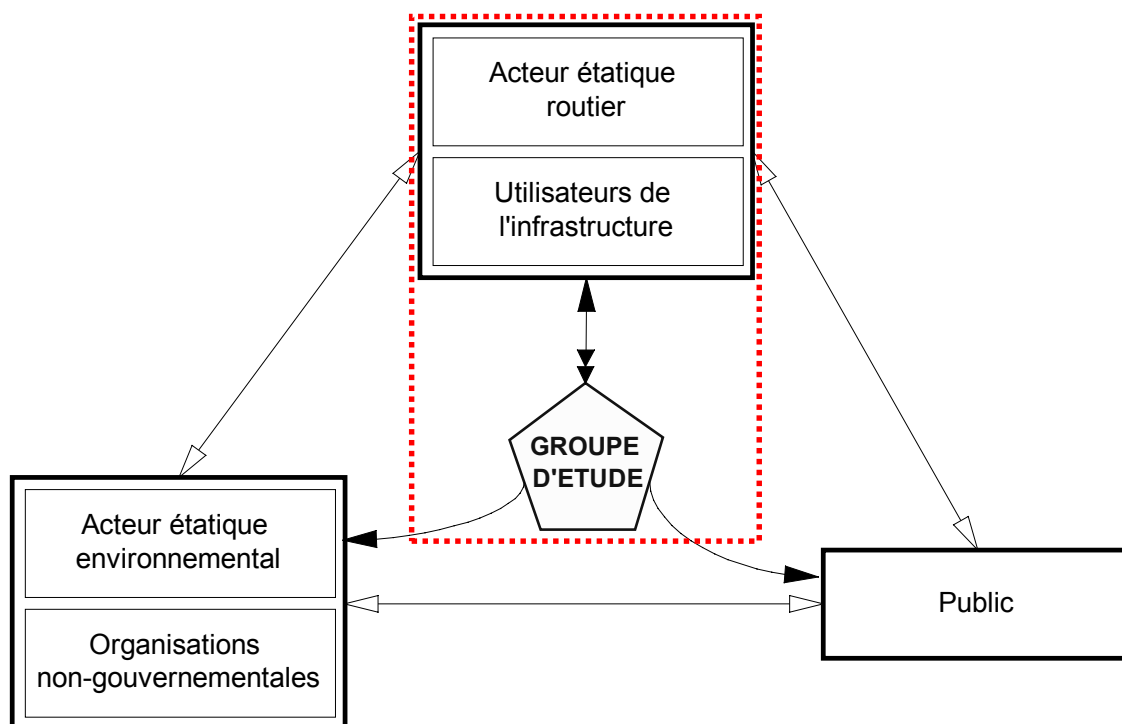
En fait, ce G.E. doit être objectif et ne pas défendre un acteur plutôt qu'un autre. C'est pour cela qu'il est placé au cœur du schéma. On voit apparaître ici tout le débat de l'indépendance de ce G.E. vis-à-vis de son mandant : un mandataire qui dépend financièrement de son mandant peut-il lui conseiller de ne pas réaliser la mesure pour laquelle il a été mandaté ?

Conflits et coalitions

La nature des rapports entre les différentes catégories d'acteurs peut être de deux types :

- **conflit**, quand les intérêts sont antagonistes
- **coalition** quand les intérêts convergent ou quand il s'agit de s'allier pour faire plier un acteur tiers

Dans le cas de la coalition de certains acteurs, le pentagone peut se rétrécir à un schéma triangulaire. Par exemple, comme présenté ci-dessous, les utilisateurs de l'infrastructure peuvent se liguer avec l'acteur étatique routier pour favoriser la construction d'une route, tandis que l'acteur étatique environnemental et les O.N.G. s'allient pour s'assurer de la création de mesures de protection efficaces.



Triangle de fer avec formation de deux coalitions

Il peut y avoir aussi en cas de conflits, des conflits internes à certaines catégories d'acteurs. Par exemple, le G.E. peut éclater en deux entre les écologistes et les ingénieurs civils. En fait, pour être le plus objectif possible, la composition du G.E. doit être un mini-système semblable au système général des acteurs. Il contient donc en son sein un potentiel de conflits important.

Objectif, moyens et résumé

Le tableau de la page suivante résume pour ces catégories d'acteurs, leurs objectifs, les moyens qu'ils ont à disposition ainsi que les conflits et les coalitions qui peuvent apparaître, avec des exemples.

Les moyens influencent directement les rapports entre acteurs : par exemple, si les riverains habitent dans un quartier de propriétaires de villas de haut-standing ou bien sont des locataires de HLM, l'organisation, les moyens financiers, les appuis politiques et même tout simplement le droit existant, qui en Suisse favorise la propriété, seront bien différents.

<i>Acteurs</i>	<i>Objectifs</i>	<i>Moyens</i>	<i>Conflit possible avec...</i>	<i>Coalition possible avec...</i>
1. Acteur étatique routier Service des routes, GROUPE D'ETUDE	Aménager une infrastructure de transport sûre et économique à la construction et à l'exploitation	Financiers Techniques	2. Règlement politique impossible, politiques publiques fortement incompatibles 3. Représentativité des écologues du groupe d'étude mise en doute 4. Infrastructure imposée à une région 5. Coût de construction excessif	2. État puissant et déterministe, règlement interne des conflits (DETEC actuel) 3. Groupe d'étude hétérogène, besoin d'un consensus, pragmatisme 4. et 5. Besoin vital d'une nouvelle route, électoralisme
2. Acteur étatique environnemental Services de l'environnement : faune, forêts, etc.	Assurer le respect des lois environnementales Gérer la biodiversité et défragmenter le territoire	Connaissances scientifiques de la faune Prise de conscience environnementale : D.D. Législation	3. Efficacité et volonté de l'administration mise en doute 4. Difficultés d'application de politiques environnementales « Up to Down » 5.	3. Protection efficace de l'environnement
3. O.N.G. Associations de protection de l'environnement	Sauver et gérer la faune Limiter les impacts de la mobilité Changer les paradigmes sociétaux vers plus d'environnement	Droit de recours Enthousiasme des membres, sensation de justicier Manifestation	4. Acteurs locaux vs acteurs externes : vision différente du milieu naturel et de son utilisation 5. Vision de la société différente : nature vs mobilité	4. Les O.N.G. servent de porte-voix aux revendications du public
4. Public Riverains, agriculteurs, économie locale	Limiter les impacts sur la vie sociale Maintenir ou améliorer le cadre de vie	Procédure législative des propriétaires Manifestation Battage médiatique Mobilisation Elus locaux	5. Refus d'une route dans un environnement préservé 2. Connaissance de terrain	1. Électoralisme 4. Structurer le mécontentement
5. Utilisateurs de l'infrastructure Usagers, acteurs économiques	Utiliser une infrastructure de transport économique et confortable	Associations d'usagers Associations économiques	1. Manque d'engagement de la part du service des routes 4. Infrastructure imposée à une région, transit	1. Besoins clairement compris 3. ou 4. Pragmatisme

Catégories d'acteurs pour les projets de mesures de protection

Le groupe d'étude

Le décideur doit appuyer sa décision sur des éléments fournis par des spécialistes du domaine. Ces spécialistes sont réunis dans le groupe d'étude qui constitue la cheville ouvrière du projet. Ce groupe d'étude doit être dirigé par une personne capable d'intégrer au mieux les multiples aspects des projets routiers, donc doté d'une vision globale et d'un esprit de synthèse. C'est généralement un ingénieur civil qui dirige ce groupe d'étude

Ce dernier a besoin de s'entourer de spécialistes et des acteurs situés hors de ce groupe de travail. Ceux-ci interviennent dans le projet d'une manière concertée, c'est à dire en apportant leurs idées dans un débat

franc. Leurs apports ont lieu plus ou moins ponctuellement. Il ne sert à rien en effet de rassembler l'ensemble des spécialistes pour traiter de tous des aspects du projet, car les apports doivent être pertinents.

Pour assurer un travail efficace, le dialogue doit être perceptible par tous. Ainsi, les écologues doivent connaître les besoins de la route et les ingénieurs civils doivent acquérir des notions étendues dans le domaine de l'environnement. Il ne s'agit pas cependant de faire de chacun un spécialiste des domaines spécifiques à un autre acteur.

La représentativité

Pour que les résultats de l'étude soient réalistes et acceptés par tous, il est indispensable que l'ensemble des acteurs concerné par le projet y soient intégrés. Le praticien qui doit composer le groupe d'étude doit donc rassembler immédiatement l'ensemble des acteurs qui peuvent modifier ou bloquer son projet dans une étape ultérieure.

Il est nécessaire d'identifier et de débusquer les acteurs du projet au début de l'étude. (Bassand, 1998). En oublier un peut être préjudiciable. Mais la difficulté réside dans le fait qu'il y a des acteurs de l'ombre, ceux qui ne veulent pas apparaître au grand jour et qui utilisent des prête-noms.

Quand les acteurs doivent-ils intervenir ?

Il faut éviter que les acteurs n'apparaissent qu'à la fin du processus. Ceci leur laisse une sensation d'être un acteur alibi devant donner un avis sur un projet à prendre ou à laisser. De plus, une modification de projet amenée par des remarques pertinentes de la part d'un acteur est moins coûteuse à l'amont de celui-ci.

Mais chaque acteur doit être conscient qu'il ne lui sera peut être pas demandé d'intervenir pour chaque phase du projet, soit qu'il ne s'agisse pas d'une phase où son intervention est nécessaire (problème de la remise en question de l'utilité du projet par exemple), soit que le domaine traité ne le concerne pas du tout

Comment faire intervenir les acteurs ?

Les acteurs doivent pouvoir intervenir au sein d'une méthodologie concertative évolutive et souple, selon des règles que nous allons développer au point suivant.

6. La concertation

La concertation, une démarche indispensable

La concertation est définie par le dictionnaire comme étant « un échange d'idées en vue de s'entendre sur une attitude commune ». Il s'agit par conséquent d'une démarche positive où les participants n'ont pas pour objectif d'imposer leurs exigences en faisant céder les autres mais tendent plutôt à échanger leurs points de vue pour prendre une décision acceptable par la majorité. On en revient finalement à l'illustration initiale de cet exposé...

Pour les projets routiers, la concertation est devenue nécessaire. Le besoin de concertation est plus qu'un effet de mode, c'est un besoin de la société. Elle constitue un enrichissement de la démocratie et du débat public car elle permet aux citoyens de participer pleinement à l'élaboration des projets publics qui conditionnent fortement et durablement leur environnement, ce qui est tout à fait le cas des projets d'infrastructure routière. De plus, la concertation amène un changement des mentalités et des comportements en imposant le dialogue.

Trois notions semblables... mais différentes

Quand on parle de concertation, il est important de ne pas confondre les trois notions suivantes :

- **Concertation** : les acteurs donnent leur avis sur un produit qui n'existe pas et qu'ils devront élaborer avec d'autres acteurs
- **Consultation** : les acteurs doivent donner leur avis, qui sera plus ou moins considéré, sur plusieurs variantes de projet déjà définies
- **Information** : on donne au public, dont on n'attend aucun avis, des connaissances sur un projet défini qui ne sera quasiment plus modifié (pavillon d'information)

Nous allons proposer maintenant une énumération de règles simples, mais souvent efficaces, qu'il s'agit de respecter pour établir une méthodologie de projet routier réellement concertative. Ces règles sont notamment tirées de la Charte de la concertation établie en 1996.

La concertation favorise la participation

L'utilisation d'une méthodologie concertative dans l'élaboration d'un projet routier présente les avantages suivants :

- le débat entre les différents acteurs peut s'instaurer dans un climat de confiance et non de défiance
- l'échange des arguments et des différents points de vue permet de traiter l'ensemble des points litigieux du projet, sans devoir attendre la mise à l'enquête pour assister à une remise en question de certains principes
- les acteurs s'approprient le projet et en deviennent les meilleurs défenseurs
- les projets sont améliorés par l'apport de multiples points de vue et l'on peut assister à l'émergence de nouvelles propositions qui auraient pu être négligées
- les groupes d'influences doivent clairement exprimer leurs objectifs et ne doivent plus se contenter d'oppositions stériles

La concertation commence au début du projet

La démarche de concertation doit commencer dès lors qu'un projet est envisagé. Il ne sera jamais trop tôt pour débiter la concertation, mais toujours trop tard. Des propositions et des arguments nouveaux ne peuvent qu'enrichir le projet. De plus, il faut être conscient qu'une modification du projet à l'amont sera nettement moins préjudiciable et coûteuse que si elle est effectuée lors de la mise à l'enquête publique.

En rendant public rapidement le projet, on peut ainsi favoriser le phénomène de l'appropriation du projet par les différents acteurs. Ceux-ci le défendront mieux s'ils ont le sentiment que c'est finalement leur projet qui sera réalisé, même si ce n'est que partiellement vrai, et non un projet qui leur est imposé et où ils n'ont que peu d'influence.

La concertation doit impliquer l'ensemble des acteurs

La concertation doit être menée de manière à associer l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par le projet. Comme nous l'avons vu auparavant, la principale difficulté consiste à débusquer les acteurs cachés : ceux qui ne veulent pas ou ne peuvent pas participer à la concertation. Si les acteurs qui « tirent les ficelles » ne sont pas là, le risque d'une concertation « alibi » existe.

Les acteurs doivent être représentatifs et leur nombre doit être équilibré : il faut éviter de favoriser un groupe d'intérêts, même si le processus de décision n'est pas un vote à proprement parler.

Il y a cependant un bémol à ajouter à ce point : la volonté de participation des acteurs peut être nulle. On le voit par exemple dans des séances d'information à la population où seulement quelques dizaines de citoyens

se déplacent, des convaincus en général. (Bassand, 1998) C'est exactement le problème des abstentionnistes lors d'une élection ou d'une votation ! Ceux-ci constituent finalement la majorité mais ne s'expriment pas.

S'il y a des acteurs qui veulent avoir droit au chapitre et qui ne sont actuellement pas écoutés, il y a aussi des acteurs que l'on voudrait entendre et qui ne veulent pas parler. Pour qu'un dialogue s'instaure, il faut que les deux interlocuteurs décident de communiquer !

La concertation doit être mise en œuvre par un acteur incontestable

La démarche concertative implique parfois des arbitrages entre des intérêts contradictoires ainsi que la présence d'une autorité de conduite. Cette autorité doit être le décideur, qui peut déléguer son rôle à l'acteur qui dirige le G.E. Elle doit en tout cas être acceptée par l'ensemble des acteurs, pour que son choix soit reconnu.

Le processus décisionnel doit être admis par tous

Les règles de fonctionnement de la concertation doivent être clairement définies et acceptées par tous. Il en va de la crédibilité du résultat de la concertation qui pourra ainsi être difficilement contestable. Il est très important de définir les différentes étapes du processus décisionnel au début de la concertation pour que les acteurs sache à quel moment et par qui les décisions sont prises.

Les objectifs doivent être clairement définis et l'on doit insister sur l'aspect multicritère qui peut être fortement divergent (par exemple : le passage à faune doit être économique, assurer la sécurité des véhicules et permettre le passage d'un nombre suffisant d'animaux)

La concertation doit aboutir à des décisions

Le débat ne doit pas tourner au chaos et sombrer dans l'anarchie. Il est nécessaire d'avancer en prenant régulièrement des décisions. Ainsi, il peut être utile au commencement du projet de fixer un échéancier des décisions importantes à prendre, et le respecter, ceci pour éviter un enlèvement du projet. Pour faire avancer le projet, il faut une autorité forte qui donne le tempo et montre la voie à suivre et non un décideur qui avance au coup par coup selon les humeurs des participants au projet.

La concertation exige la transparence

Toutes les informations doivent être données aux partenaires de la concertation. Une concertation efficace nécessite une information complète, accessible aux non-spécialistes, permanente et contradictoire. Les acteurs doivent pouvoir s'exprimer librement et selon le mode d'expression qu'ils désirent.

Les décisions doivent être clairement validées par l'ensemble des acteurs et décrites complètement : variantes étudiées, motivation et justification du choix

La concertation doit être souple, évolutive et adaptative

Les décisions des différentes phases doivent être validées par tous. Il est impératif d'éviter la remise en question de décisions acquises en amont. Cette remise en question peut être effectuée par un acteur qui voulant éviter de se prononcer sur une étape décide de contester le choix d'une étape précédente, choix qui aboutissait à l'étape actuelle. Le processus décisionnel doit avoir des bases solides.

Cependant, le procédé doit être évolutif : il y a là comme une contradiction. Le seul cas où l'on revient en arrière, c'est quand le contexte d'étude change : une nouvelle variante apparaît, des valeurs mesurées changent, etc.. Le désir d'un acteur de contester un résultat acquis dans un environnement de projet stable doit être évité ! !

Moyens de communication adaptés

Les acteurs ne sont pas tous des techniciens. Il faut que chacun comprenne de quoi il s'agit. On évitera de tomber dans le jargon scientifique et l'avalanche de résultats, qui donnent au néophyte une impression de

rabaissement et d'incompréhension. Un acteur mal à l'aise participera peu au débat. Il faut donc fournir un important effort de vulgarisation pour que les acteurs communiquent par le biais d'un langage commun univoque.

De plus, les moyens techniques modernes doivent être utilisés au mieux, c'est à dire sans tomber dans le gadget, pour animer le débat : cartes, photos montage, infographie, etc..

7. Conclusion

Pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ?

Certaines des solutions qui ont été abordées dans cet article semblent être plus des truismes que des propositions révolutionnaires. Et pourtant, combien de règles simples, simplistes dirais-je, ne sont pas respectées et aboutissent finalement au blocage des projets ? L'efficacité d'une méthode n'est pas liée à une débauche de moyens technologiques. Simplement accueillir dans une réunion de travail un acteur qui est un opposant potentiel au projet et dialoguer avec lui, c'est déjà un grand pas de réalisé. Des situations tendues peuvent parfois se débloquer par de petites choses !

Le succès n'est pas garanti...

Il faut bien être conscient aussi qu'il ne s'agit pas de propositions miracles qui, appliquées correctement, assureraient le succès à tout projeteur. La concertation la mieux organisée, la plus transparente et la plus ouverte possible peut néanmoins être couronnée d'insuccès. Il faut reconnaître qu'il y a des limites à la concertation.

Les acteurs peuvent ne pas s'investir dans le projet, être peu représentatifs, ne pas être conscient de la multiplicité des objectifs ou être notoirement incompetents. La méthode de travail ne doit pas être trop rigide et elle se doit d'être évolutive : une nouvelle proposition, de nouveaux acteurs, des nouvelles règles doivent pouvoir être intégrées dans le projet sans aucunes difficultés. La méthode doit s'adapter à la réalité et non le contraire !

Concertation réussie... mais résultat décevant

Il arrive aussi que l'on puisse aboutir à une méthodologie concertative approuvée par l'ensemble des acteurs, mais dont le résultat est décevant. C'est le cas par exemple du projet Energie 2000 dont les acteurs sont enchantés mais dont les résultats sont pratiquement inexistantes. Un accord parfait ne donne pas une solution parfaite !

Faut-il alors pratiquer la concertation ?

Devant cette incertitude du résultat, l'on entend certains parfois certaines voix s'élever contre la nécessité de mener à bien une telle concertation, qui demande des efforts importants, notamment dans la vulgarisation : « Pourquoi dépenser une telle énergie à trouver un consensus alors que le résultat n'est pas garanti ? »

Émettre une telle opinion est à mon avis un faux débat. C'est une erreur, une incompréhension flagrante de l'évolution de la société. C'est finalement mépriser les autres acteurs en ne reconnaissant pas la richesse de leurs apports. Les paradigmes changent, on peut certes ne pas les approuver, mais on ne peut les éliminer. C'est une mauvaise solution et l'homme d'étude tendant à l'excellence l'écartera d'un simple revers de la main.

En conclusion

En revenant à notre point de départ, en fermant en quelque sorte la boucle du cycle de projet, permettez-moi de conclure par ces quelques pensées ... Seule une franche et efficace concertation permet d'arriver rapidement et avec le minimum d'énergie à un résultat satisfaisant. L'ignorer ou vouloir le minimiser, c'est courir d'avance à la confrontation.

CONCERTATION - CONFRONTATION : deux mots si semblables mais qui ont des conséquences si différentes !!

A vous, projeteurs, maîtres d'ouvrages, spécialistes de divers milieux, d'aller vers l'autre, de l'écouter et de travailler avec lui !

8. Biographie

- CGCN – Commission de gestion du Conseil national, 14 mai 1997 : « Construction des routes nationales » - Rapport de la Commission de gestion du Conseil national . Conseil national, Berne
- P. Knoepfel, octobre 1997 et 1993 : **Approaches to an effective framework for environmental management** . Cours postgrade – « Les politiques de l'environnement et la durabilité », support de cours, IDHEAP, Chavannes-près-Renens
- R. Besnanoui, mars 1999 : « **Aménager pour demain : de l'utilité à l'acceptabilité d'une infrastructure** » - Les évolutions des attentes sociales. Séminaire de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Comfreca Sociovision, Paris
- M. Cabioch, juin 1997 : **La consultation des acteurs et du public : une expérience de la DDE du Lot**. Colloque européen – « La qualité environnementale des projets routiers : de la politique d'aménagement à la réalisation de la route », SATCAR, Clermont-Ferrand
- Bassand, août 1998 : **Entrevues**. Thèse de doctorat Tille (non encore publiée), EPFL-IREC, Lausanne
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1996 : **Charte de la consultation**. Site Internet du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, <http://www.environnement.gouv.fr/actua/cominfos/Breves/dnpag21f.htm>, Paris